

ПОСТІПУ РЕФОРМИ ТА ДЕМОКРАТІЯ

Розглянуто концепції «об'єднаного уряду» та «цілісного уряду», взяті за основу в ході здійснення сучасних адміністративних реформ на Заході. Обґрунтовано, що вони стали не лише відповіддю на невдачі Нового публічного управління, а відображенням переходу від моделі демократії входу до моделі демократії виходу.

Розчарування у реформах, які впроваджували принципи Нового публічного управління, змусило країни Заходу шукати нових шляхів

вирішення соціальних проблем, які по мірі ускладнення суспільних відносин набувають міжсекторального характеру, виходячи за межі компетенції окремих міністерств. У більш загальному контексті сучасні адміністративні реформи відображають не лише соцієтальні зміни, а й зміщення акцентів у розумінні демократії.

У 1980-ті роки на Заході відбулася чергова хвиля адміністративних реформ, що здійснювалися із використанням підходів концепції «нового публічного управління» (НПУ, *new public management*), що відображала нове розуміння статусу, соціальної ролі держави та її управлінської системи у суспільстві. Найбільш відомими прикладами її реалізації на практиці є Великобританія часів прем'єрства М. Тетчер, Нова Зеландія, частково Австралія, США та скандинавські країни. Дана концепція запозичує методи, які використовуються у недержавному секторі – некомерційних організаціях та бізнесі, корпоративному управлінні. Ці методи орієнтовані в першу чергу на суттєве підвищення гнучкості процесу прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень прийняття рішень та посилення механізмів зворотного зв'язку. Автори концепції НПУ вважали, що більша орієнтованість публічного управління на ринок призведе до зростання ефективності його діяльності.

Суть реформування державного апарату у дусі НПУ полягала у делегуванні низки функцій, що раніше здійснювалися державою, ринковим структурам; широкомасштабній маркетизації публічного управління, яка передбачає поширення принципів діяльності комерційних організацій на сферу публічного управління. Глибинна трансформація системи публічного управління на нових принципах спричинила зміну принципів роботи державного апарату: до обігу чиновників увійшли властиві ринку категорії (прибути, витрати, конкуренція, розрахунок витрат). Іншим найважливішим аспектом НПУ є залучення самоврядних суспільних організацій до виконання колишніх державних функцій.

Цілями реформ публічного управління відповідно до моделі НПУ було забезпечення більшої ефективності, гнучкості, прозорості, тіснішого зв'язку з громадянами-споживачами державних послуг. По суті НПУ є своєрідною революцією у поглядах на державу, яка з всемогутнього Левіафана Дж. Локка перетворюється у постачальника послуг; на місце інтерпретації держави в гегелівському дусі як осереддя світового розуму і творця історії приходить сервісний підхід, що представляє державу як організацію, орієнтовану на надання послуг громадянам.

Один із авторів концепції – Дж. Бостон визначив низку характеристик, що відрізняють органи публічної влади від організацій приватного сектору, а саме: наявність правових обмежень (суди, законодавство, ієрархія), залежність від політичного впливу, примусовий та монополістичний характер, масштабний вплив, контроль з боку громадськості, складнощі в оцінюванні діяльності тощо [1]. Однак, на його думку, проведення адміністративної реформи відповідно до принципів НПУ сприятиме нівелюванню цих відмінностей.

Деякі автори визначають НПУ як комбінацію таких елементів як подрібнення державних органів (поділ великих бюрократичних органів на менші); конкуренція між різними державними органами та між державними органами та приватними фірмами; стимулювання запровадження економічних критеріїв оцінки діяльності державного апарату.

На думку Т. Крістенсена та П. Легрейда, концепція НПУ віддає пріоритет економічним нормам та цінностям в організації публічної адміністрації. Економічні цінності та цілі пропонують реформаторам своєрідний «кошик покупця» із різних елементів [2], гібридних за своїм характером. Іншими словами, єдиного підходу до розуміння та реалізації концепції НПУ не існує, у кожному конкретному випадку «кошик» наповнюється необхідними механізмами на власний розсуд.

В. Дречслер стверджує, що навіть за мірками бізнесу, концепція НПУ і результати її запровадження в європейських країнах не може вважатися успішною. «У нас немає емпіричних доказів того, що реформи НПУ призвели до зростання виробництва або покращення соціального добробуту. Декілька років спроб і експериментів у здійсненні реформ НПУ в Західній Європі та інших країнах показало швидше падіння, ніж успіх», – стверджує він [3].

Низка дослідників досить скептично оцінює ефективність переходу до НПУ, оскільки деякі з його характеристик суперечать довгостроковим принципам діяльності публічної адміністрації. Наприклад, далекі від ефективності та ощадливості запроваджені НПУ деякі ринкові моделі, які призводять до зростання затрат, збільшують ризики для держави, обмежують вибір споживачів та зменшують керованість процесами. Справді, важко зрозуміти необхідність заміни натуральної монополії, що перебуває у державній власності на аналогічну, але вже у приватних руках. Прикладом невдачі такої «маркетингізації» публічної адміністрації є приватизація залізничі у Великій Британії, в результаті чого ціна за проїзд зросла, а рівень безпеки зменшився [4] та кілька інших проектів, створених на основі публічно-приватного партнерства [5], приватної фінансової ініціативи.

З огляду на ці невдачі НПУ у кінці 1990-х років були ініційовані реформи по впровадженню в життя концепцій «об'єднаного уряду» (joined-up government, JUG) або «цілісного уряду» (whole-of-government, WG). «Об'єднаний уряд» має за мету «досягнення горизонтально та вертикально координованого осмислення та діяльності. Завдяки цій координації можна досягти низки результатів. По-перше, ситуації в яких різні державні програми нівелюють одна одну будуть виключені. По-друге, будуть краще використовуватися обмежені ресурси. По-третє, в результаті об'єднання різних ключових акторів у конкретній галузі чи мережі матиме місце ефект синергії. По-четверте, громадянам буде запропоновано комплексний, а не частковий доступ до відповідних послуг» [6].

Загалом ці концепції намагалися застосувати більш комплексну стратегію реформування публічної адміністрації з використанням здобутків суспільних наук, а не лише економічних [7].

Як уже зазначалося, новий імпульс реформам надали недоліки самої концепції НПУ, необхідність посилення політичного контролю, бажання мінімізувати негативні наслідки найбільш радикальних версій реформ у дусі НПУ у таких країнах як Великобританія, Нова Зеландія, та Австралія. У відповідь на зростаючу фрагментацію, спровоковану НПУ, ці країни взялися активно впроваджувати в свою управлінську практику координаційні та інтеграційні інструменти. Водночас деякі автори вбачали в концептуальних положеннях «об'єднаного уряду» та «цілісного уряду» риси традиційного розуміння публічного управління [8].

Концепція «включеного уряду» була вперше запроваджена урядом Т. Блера у 1997 році. Її основним завданням був пошук нових підходів до вирішення найбільш гострих соціальних проблем, зумовлених недостатньою координацією діяльності між різними секторами, рівнями державного управління та державними програмами [9].

«Об'єднаний уряд» подавався як протипага «департаменталізації», тунельного бачення, характерного для НПУ. Він мав низку спільних рис з концепцією цілісного уряду. Підготовлений в Австралії звіт «Про об'єднаний уряд» відзначав, що цілісний уряд означає, що державні агентства з надання послуг у розробці політики не обмежуються своїми рамками для досягнення спільної цілі та інтегрованої відповіді уряду на конкретні проблеми. «Характерними рисами діяльності цілісного уряду є наголос на спільних цілях, що лежать поза організаційними межами, як протилежність роботі виключно в рамках організації. Він включає розробку і реалізацію низки державних політик, програм та послуг, що виходять за організаційні межі» [10]. Така діяльність може

проходити через усі рівні управління та передбачати залучення груп, що перебувають поза рамками уряду. Так само як і НПУ, цілісний уряд не є однозначним, чітко визначеним терміном, і найкраще його розглядати як збірне поняття, що містить у собі відповіді на проблеми надмірної фрагментації у державному секторі та бажання збільшити координацію, інтеграцію та спроможності [11].

Тут варто зупинитися на аналізі двох підходів до теорії демократії. Згідно з Б. Пітерсом можна виділити модель демократії входу та виходу [12]. Встановлення відмінностей між цими типами демократії дасть змогу краще зрозуміти відмінності концепції НПУ і постНПУ від традиційних підходів до бюрократії. Як стверджує Б. Пітерс, демократія входу залежить насамперед від виборів, за результатами яких формуються виконавчі і законодавчі органи влади, які визначають напрямки діяльності публічного управління. В той же час демократія виходу акцентує увагу результатах діяльності органів державної влади, що передбачає встановлення прямого зв'язку між індивідуальними та колективними акторами та публічною адміністрацією. На його думку ми є свідками поступового переходу до демократії виходу через зниження рівня явки на виборах та встановлення прямих контактів між громадянами та державою в результаті використання нових комунікаційних технологій та здійснення адміністративних реформ, орієнтованих на децентралізацію, фрагментацію та задоволення потреб споживачів.

Схожий підхід був запропонований Ф. Шарпфом, який розрізняв легітимність входу і легітимність виходу [13]. Перша стосується легітимації політичного вибору, що має відображати волю народу. Друга має за мету легітимацію вибору з огляду на результати, діяльність та ефективність відповідних інститутів. За такого підходу реформи НПУ можна розглядати як перехід від демократії, що базується на легітимності процесу прийняття рішень, процедури репрезентативності та законності до врахування результативності реалізації прийнятих рішень.

Модель демократії, орієнтована на вхід, базується на моделі непрямой демократії, і має багато схожого з колективістською моделлю [14]. Вона виходить з того, що уряд є однорідним і монолітним цілим. Суверенний народ має спільні інтереси у колективній державі та делегує повноваження політикам та державним службовцям, які докладають усіх зусиль для створення умов щодо реалізації цих інтересів. Для неї характерний певний централізм, оскільки політичні лідери наділені вагомими повноваженнями та спрямовують державний апарат на досягнення колективних цілей.

Модель виходу відводить державній бюрократії другорядну роль. Її нейтральність, характерна для непрямой демократії, доповнюється набором інструментів для контактів з громадським суспільством, в тому числі з представниками індивідуальних чи організованих інтересів. Модель виходу стосується не лише прямого впливу та контролю з боку бюрократії, а й відкритості, доступності інформації та легітимності державних органів. Вона більше фокусується на підзвітності управлінців, оцінці результатів їх діяльності, і є більш конкретною та фрагментованою. У цій моделі політики розглядаються як посередники, арбітри, які намагаються збалансувати інтереси різних соціальних груп і акторів. Центральними акторами є або державні службовці, що представляють спеціалізовані одиниці уряду чи зовнішні, поза урядові групи інтересів.

ПостНПУ реформи мають риси, характерні для моделі демократії виходу. Згідно з нею вони прив'язувалися насамперед до виборів і, таким чином, акцентували увагу більше на централізації та координації, щоб справитися із викликами, з якими стикнулося сучасне суспільство. Однією з причин цього було те, що політики були переконані у тому, що вони не здатні справитися зі складними соціальними проблемами, що проявляються одночасно у кількох сферах. Іншою причиною для рецентралізації та реінтеграції було те, що НПУ стикнулася із проблемою неефективності як на мікро, так і на макрорівні. До того ж з огляду на зростання рівня небезпеки у сучасному світі (тероризм, пандемії, природні катастрофи – цунамі, землетруси тощо) загострилася потреба у посиленні легітимності, політичного контролю та управлінської координації [15].

Проте реформи у дусі постНПУ це не тільки повернення до традиційного публічного управління. Їх важливими складовими є залучення індивідуальних та організованих приватних акторів громадянського суспільства до процесу прийняття рішень, визнання їх права бути краще інформованими про державну політику, що характерно для моделі демократії виходу. Такі характеристики «об'єднаного уряду» Великобританії як використання державно-приватного партнерства та мереж, підтримка неприбуткових організацій та створення форумів споживачів, регулярні опитування користувачів – усе це вказує на рух у даному напрямі.

Бібліографічний список

1. Boston J. Public management: The New Zealand model / J. Boston, J. Martin, J. Pallot. – Auckland : Oxford University Press, 1996. – P. 7.
2. Christensen T. New public management / T. Christensen, P. Laegreid. – Aldershot, Ashgate, 2002. – P. 19.

3. Drechsler W. The rise and demise of the new public management / W. Drechsler // Post-autistic Economics Review. – 2005. – № 33. – P. 12.
4. Shaoul J. The cost of operating Britain's privatized railways / J. Shaoul // Public Money and Management. – 2006. – № 26. – P. 151-158.
5. Hodge G. Public-private partnerships: An international performance review / G. Hodge, C. Greve // Public Administration Review. – 2007. – Vol. 67. – P. 545 – 558.
6. Pollitt C. Joint-up government: a survey / C. Pollitt // Political Studies Review. – 2003. – Vol. 1. – P. 34-49. – P. 35.
7. Joined-up government. British Academy Occasional Paper 5 / V. Bogdanor ed. – Oxford : Oxford University Press, 2005.
8. Hood C. The ideal of joined-up government: a historical perspective / C. Hood // Joined-up government. British Academy Occasional Paper 5 / V. Bogdanor ed. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – P. 19-42.
9. Richards D. The tensions of political control and administrative autonomy: from NPM to a reconstituted Westminster model / D. Richards, M. Smith // Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state / Christensen T., Lægreid P. ed. – Cheltenham : Edward Elgar, 2006. – P. 181-202.
10. Connecting Government: Whole of government responses to Australia's priority challenges, Commonwealth of Australia 2004. – P. 3.
[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.apsc.gov.au/data/assets/pdf_file/0006/7575/connectinggovernment.pdf.
11. Ling T. Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems / T. Ling // Public Administration. – 2002. – Vol. 80. – № 4. – P. 615-642.
12. Peters B. G. Bureaucracy and democracy. Paper presented at the SOG/ IPSA Conference «New Public Management and the Quality of Government» / B. G. Peters. – Gothenburg, November 13-15, 2008.
13. Scharpf F. W. governing in Europe: Effective and democratic? / F. W. Scharpf. – Oxford : Oxford University Press, 1999.
14. Aberbach J. D. Translating theoretical ideas into modern state reforms. Economic-inspired reforms and competing models of governance / J. D. Aberbach, T. Christensen // Administration & Society. – 2003. – Vol. 35. – № 5. – P. 491-509.
15. Christensen T. The whole-of-government approach to public sector reform / T. Christensen, P. Lægreid // Public Administration Review. – 2007. – Vol. 67. – № 6. – P. 1059-1066.

Рассмотрены концепции «объединенного правительства» и «целостного правительства», взятые за основу в ходе осуществления современных административных реформ на Западе. Обосновано, что они являются не только ответом на неудачи Нового публичного управления (НПУ), но и отображением перехода от модели демократии входа к модели демократии выхода.

The conceptions of «joined-up government» and «whole-of-government», which are the base for modern administration reform in the West, are considered. Author states, that they are not only the answers on the failures of the New public management (NPM), but also demonstrate the transition from input to output democracy.